

**Asimetrías en la frontera Ecuador-Colombia:
entre la complementariedad y el sistema**

Compilador: Fernando Carrión M.

Asimetrías en la frontera Ecuador-Colombia: entre la complementariedad y el sistema



Canada 

Asimetrías en la frontera Ecuador – Colombia : entre la complementariedad y el sistema / compilado por Fernando Carrión M. Quito : FLACSO, Sede Ecuador : Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC-CRDI), 2013

260 p. : il., cuadros, gráficos, mapas, tablas. – (Colección Fronteras)

ISBN: 978-9978-67-397-3

FRONTERAS ; ASPECTOS ECONÓMICOS ; ASPECTOS JURÍDICOS ; LEGISLACIÓN ; SEGURIDAD CIUDADANA ; SEGURIDAD NACIONAL ; POLÍTICAS PÚBLICAS ; ECUADOR ; COLOMBIA.

320.12 - CDD

Colección FRONTERAS

El título de la colección *FrontERAS* hace referencia a una palabra compuesta que representa el espacio común donde confluyen dos o más Estados. FRONT, tiene que ver con las caras visibles (frente) de los distintos y ERAS, lo que fueron en el pasado (espacios de separación) y lo que son en la actualidad: (hito temporal desde donde se cuentan los años de una nueva época de integración).

Entidades gestoras

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Sede Ecuador
Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo, IDRC-CRDI

© De la presente edición:

FLACSO, Sede Ecuador

La Pradera E7-174 y Diego de Almagro
Quito-Ecuador
Telf.: (593-2) 323 8888
Fax: (593-2) 323 7960
www.flacso.org.ec

IDRC-CRDI

150 Kent Street
Telf: (+1-613) 236-6163
Fax: (+1-613) 238-7230
info@idrc.ca
www.idrc.ca
Ottawa, ON, Canadá

ISBN: 978-9978-67-397-3

Editora: Isabel Ron Bazarro
Cuidado de la edición: Paulina Torres
Diseño de portada e interiores: FLACSO
Imprenta: V&M Gráficas
Quito, Ecuador, 2013
1ª. edición: julio de 2013

El presente libro es una obra de divulgación y no forma parte de las series académicas de FLACSO-Sede Ecuador.

Índice

Presentación	7
Introducción	
De la frontera binacional al sistema fronterizo global	9
<i>Fernando Carrión M.</i>	
Capítulo 1	
Mercados ilegales: nueva arquitectura institucional y su expresión territorial en Latinoamérica	17
<i>Fernando Carrión M.</i>	
Capítulo 2	
La economía de la frontera norte del Ecuador.	45
<i>Pablo Samaniego</i>	
Capítulo 3	
Análisis comparado de las políticas de seguridad de Ecuador y Colombia respecto a su zona de frontera	89
<i>Andrés Orlando Gómez López</i>	
Capítulo 4	
Análisis comparado de legislación en materia de seguridad, particularmente en la zona fronteriza entre Ecuador y Colombia	189
<i>María Daniela Pacheco Posso</i>	
Sobre los autores	259

Presentación

La inseguridad se ha convertido en uno de los temas más relevantes en las ciudades latinoamericanas, en parte debido al incremento de su magnitud, a las nuevas formas que asume y a los impactos sociales, económicos y ambientales que produce. Sin embargo, en las zonas de frontera, las cuales generalmente se encuentran alejadas de los centros urbanos principales, la situación tiene características aún más particulares y complejas. Ante esto, se hace necesario posicionar dicha problemática en el debate público, con la finalidad de conocer la realidad cotidiana de las poblaciones fronterizas, definir políticas públicas certeras y, además, reducir la distancia que existe entre los planes implementados desde la capital (centro) y los problemas que tiene la población del cordón fronterizo (periferias).

En la actualidad, la frontera no es sólo el punto de encuentro de dos o más estados, sino también una zona de flujos transfronterizos que opera como puerto o plataforma internacional de integración. Por esto, las políticas no pueden responder sólo a un manejo tradicional de una línea de frontera a través del control militar, diplomático, migratorio o aduanero, sino que deben ser pro activas para producir impactos positivos en regiones que se encuentren situadas más allá de la propia zona de frontera.

En este contexto, el Programa de Estudios de la Ciudad de FLACSO sede Ecuador viene trabajando en un proyecto de investigación sobre el sistema de gobernanza de la seguridad ciudadana en las poblaciones de la frontera norte ecuatoriana, con el fin de conocer y entender con mayor profundidad las características de la violencia fronteriza. Dicha investiga-

ción se origina en la comprensión de que las fronteras han sido tradicionalmente pensadas desde el ámbito nacional, por lo que las demandas locales y las dinámicas transfronterizas han sido sistemáticamente ignoradas.

En el marco de este proyecto, presentamos la Colección Frontera, cuyo objetivo es contribuir a la producción de conocimiento sobre el fenómeno de la violencia fronteriza. De igual manera, se espera que la publicación de esta colección permita posicionar esta temática tanto en el debate académico como en la formulación de políticas públicas.

Las fronteras –por tratarse de espacios en los cuales confluyen una o más naciones– constituyen zonas cuya dinámica está marcada por las relaciones (conflictivas o de cooperación) que se producen entre las poblaciones de cada lado. Por esta razón, con el propósito de comprender de una manera más integral la dinámica de una zona tan compleja como la frontera entre Ecuador y Colombia, se realizaron tres estudios comparativos: en materia de economía, legislación y políticas públicas de seguridad. En este volumen se incluye los principales hallazgos de dichos análisis comparados.

La publicación de esta Colección surge del trabajo conjunto realizado por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales –FLACSO sede Ecuador– y el Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo –IDRC–. La realización de la misma fue posible dado el interés que comparten estas instituciones por promover y difundir actividades de apoyo a la investigación, que contribuyan no sólo al intercambio de experiencias, sino a la producción de conocimiento sobre la materia.

Juan Ponce
Director FLACSO-Ecuador

Introducción

De la frontera binacional al sistema fronterizo global

Fernando Carrión M.

Dentro del proyecto de la “Gobernanza de la seguridad ciudadana en la frontera norte ecuatoriana” –desarrollado en el marco de un acuerdo entre IDRC de Canadá y FLACSO sede Ecuador– se realizaron entre otros: primero, un trabajo que buscaba contextualizar el tema fronterizo dentro de los mercados ilegales en América Latina y por otro, tres estudios sectoriales de carácter transversal, con temas considerados claves para la comprensión de la frontera, referidos a las relaciones existentes entre los dos países. Para eso se recurrió a la comparación como metodología, de tal manera de poder comprender cómo socialmente se construyen las *asimetrías* y como –también– éstas se vuelven *complementarias*, en el entendido de que sobre esta base se estrechan los vínculos en la frontera de los dos países vecinos: Ecuador y Colombia.

En la geometría, la *simetría* representa la correspondencia exacta en la disposición regular de las partes con relación a un centro, un eje o un plano. Lo contrario, es decir, la *asimetría* es una relación de desproporcionalidad que se produce al interior de un mismo cuerpo o de una misma unidad analítica. Se trata de la carencia o ausencia de igualdad de las partes respecto del todo; que conduce al hecho histórico de que si cambia un lado cambia el todo. De esta definición se desprenden algunos elementos importantes para el caso que nos corresponde: la asimetría se produce al interior de un objeto (región transfronteriza), se despliega a partir de un eje divisor de las partes (límite) y el cambio de uno de los lados también transforma la asimetría.

En las fronteras la asimetría hace referencia a las diferencias existentes en la relación de cada uno de los lados, a partir de la línea limítrofe que separa a los países (eje). Pero esta separación –por diferencias– también tiene su elemento reproductor en la necesidad de la integración por complementariedad, propio de la unidad en la diversidad. Por eso en estas regiones comunes el encuentro proviene de la complementariedad, nacida de las diferencias que atraen, muy a manera de la lógica del imán; de esta manera, las fronteras son campos de fuerzas sociales, económicas y políticas donde los diferentes se atraen. En otras palabras, las *asimetrías complementarias* son las que estructuran las relaciones fronterizas.

Una realidad como la descrita –de asimetría complementaria– es posible construirla y sostenerla gracias a que los gobiernos de los países tienen visiones de:

- Desarrollo estrictamente nacionales, que rompen con la posibilidad de entender la frontera de manera integrada, bajo un ámbito relacional más amplio, como puede ser una *región transfronteriza*, donde deberían confluir las políticas de desarrollo y de contención de la ilegalidad.
- Defensa de las soberanías, que conduce a la presencia militar en cada lado de la frontera, no para cooperar entre los dos países sino para defender la integridad territorial frente al otro (límites). Menos sentido tiene en la actualidad cuando los conflictos limítrofes ya no tienen el peso histórico que tenían antes. En otras palabras, el vecino es visto como enemigo y no como amigo. Por eso, una de las buenas políticas de seguridad y de disminución de la ilegalidad es la *integración*¹.
- Políticas centralistas nacidas en los lugares de concentración del poder dominante, que deberían ser modificadas desde la percepción de la frontera y su gente, porque la sola consideración de la necesidad de la seguridad ciudadana, del impulso al desarrollo y del fortalecimiento de la institucionalidad local ya sería un cambio notable de paradigma. Por eso, la descentralización se convierte en una excelente estrategia de seguridad.

1 Las medidas de confianza mutua son un punto de partida necesario para construir la integración.

- Políticas nacionalistas en las fronteras –bi o multinacionales– son cada vez más insostenibles en el momento actual, debido al proceso de globalización, a la revolución científico tecnológica y a la integración; lo cual conduce a la necesidad de contar con una *política exterior* en esta materia.

En otras palabras, la mejor política fronteriza tiene que ver con la reducción de las asimetrías, para lo cual la *integración internacional* y la *descentralización nacional* terminan siendo el mejor factor estructural del gobierno de las ilegalidades y de las violencias (prevención). De esta manera se supera la concepción hegemónica de que las fronteras terminan siendo bordes o márgenes –construidos desde lugares distantes (centros de poder)– que deben cumplir funciones de amortiguamiento de los fenómenos que vienen desde afuera (amenazas externas). Eso significa que no se las concibe como partes integrantes de un país; tanto que se las considera *poblaciones de frontera o limítrofes* y a las fronteras como espacios que deben ser construidas como “fronteras vivas” para defender la nación.

Las regiones transfronterizas: un campo de fuerzas

Las fronteras son un *espacio* continuo de alteridad (hibridación), donde se *encuentran* diversos universos simbólicos, comunidades políticas y realidades económicas, bajo la lógica del imán que conforma un *campo de fuerzas* que tiene una dimensión directamente proporcional a la masa de atracción-separación de las distintas fuerzas que se encuentran; en este caso no son fuerzas físicas sino sociales, económicas, culturales y políticas. El límite, en cambio, es una *línea* de demarcación de un territorio que contiene una soberanía diferente a la que existe al otro lado, bajo el principio de la *separación*, y que nace de un acuerdo con el otro (por tanto es político), en estricta sujeción a la soberanía territorial que les asiste; en tanto es el fin y el inicio de un Estado.

La frontera es un espacio regional que contiene al límite, como eje dentro del plano (región transfronteriza). Esta distinción conceptual es

fundamental para no confundir el objeto de las políticas porque, por un lado, la seguridad nacional está vinculada a la soberanía contenida dentro de la línea que *fragmenta* (límite); mientras, por otro, la seguridad ciudadana tiene que ver con la *garantía* que el Estado brinda para la convivencia social en el conjunto de una región que *integra* (frontera).

Las fronteras son fenómenos históricos, como lo son la violencia y la ilegalidad; son “lugares” donde se sitúan y encuentran las fuerzas sociales (económicas, institucionales, políticos) provenientes de distintas esferas, para conformar un “campo de fuerzas”.

Antiguamente la *violencia fronteriza* provenía de las ilegalidades nacidas en los modelos de las economías cerradas –sustitución de importaciones– en las que el contrabando era el mecanismo de integración de los mercados ilegales de los distintos países. En la actualidad –globalización mediante–, la situación es distinta: las fronteras de los Estados colindantes pasan a construir regiones cada vez más grandes y, sobre todo, discontinuas, distantes y plurales (amplifican la región transfronteriza a un sistema integrado); es decir, se transita de fronteras binacionales o plurinacionales a fronteras globales donde el poder político lo asumen los poderes locales que adquieren protagonismo internacional y los Estados nacionales que pierden relevancia ante los bloques regionales (ceden soberanía) y ante la descentralización (ceden autonomía). Pero también porque el poder del Estado está migrando hacia actores no estatales organizados en redes globales de grupos ilegales². Es decir, es un momento en que los poderes en la frontera se pluralizan.

Los sistemas fronterizos globales: del espacio de los lugares al espacio de los flujos

Antiguamente las relaciones de fuerzas que constituían las fronteras eran exclusivamente por *asimetrías* y *complementarias*, debido a la diversidad

2 El cartel de Sinaloa tiene presencia en 51 países del mundo y controla no menos de 3 900 empresas privadas legalmente reconocidas bajo la forma de un *holding* que rompe su anclaje territorial original para ser una entidad global (http://works.bepress.com/fernando_carrion/528).

existente entre los países colindantes respecto a la carencia de productos, a la desigualdad de sus calidades, a las diferencias de precios, a los niveles de productividad, a la inequidad monetaria o a las diferencias de aranceles entre los Estados limítrofes. Sin embargo, esta dinámica de las fronteras se modifica substancialmente desde fines del siglo pasado cuando se convierten en plataformas internacionales de conexión universal (global). El campo de fuerzas enlaza territorios no sólo desde la lógica de la asimetría complementaria, sino también desde la nueva lógica de la arquitectura administrativa de la “red de redes”, propia de las economías ilegales; con lo cual se amplifica el *campo de fuerzas sociales*, en tanto el territorio transfronterizo se hace global (sin continuidad territorial) y adopta la forma de un sistema.

El cambio histórico de la lógica fronteriza se observa también en el cambio de las fuerzas sociales que la conforman y contienen: se pasa del tradicional *contrabandista*, que en esencia era un especulador que trasladaba mercaderías de un lado al otro del límite fronterizo, aprovechando las ventajas comparativas y obviando el pago de aranceles: por eso es un actor (bi) nacional, comerciante y aislado; al *traficante*, que es un delincuente global que controla con su organización las rutas, los nodos y los puntos claves para el traslado de mercaderías ilegales (personas, armas, órganos, droga), adscrito a un *holding* global bajo las formas de tercerización o de franquicia. En la actualidad este sujeto social es el que impone las normas del comercio fronterizo y el que expande el negocio a sectores más amplios, gracias a la extorsión, al secuestro y al homicidio como formas de protección de esta economía y de garantizar su articulación al mercado legal (lavado) y al Estado (corrupción).

Esta doble consideración territorial (universalización) y social (traficante), permite entender que la región transfronteriza (campo de fuerzas) se sustenta en el hecho de que las fronteras dejan de ser un espacio de los lugares para convertirse en uno de flujos. Por eso las economías de las fronteras globales se encuentran en auge o apogeo económico, generando una masa gravitatoria de atracción poblacional, en un contexto de crecimiento de la violencia y de enlace con otras fronteras (sistemas fronterizos).

La estructura del libro

El presente libro compila cuatro textos que se hicieron expresamente en el marco del proyecto “Gobernanza de la seguridad ciudadana en la frontera norte ecuatoriana” y se exponen en este volumen bajo dos secciones.

La primera, donde se busca encontrar el hilo conductor de las economías ilegales en la construcción de los lazos inter fronterizos –a la manera de un sistema– y además, indagar cómo bajo esta lógica de relación entre fronteras se van constituyendo las fronteras globales; que son lugares locales y a la vez, internacionales, gracias a que en la actualidad adquieren una nueva funcionalidad desde la globalización.

Tenemos el artículo de Fernando Carrión denominado “Mercados ilegales: arquitectura institucional y territorialidad en Latinoamérica”, que busca generar una explicación de cómo la nueva arquitectura institucional y el monto de las economías ilegales no solo que han generado un actor económicamente poderoso y políticamente más influyente, sino que también construyeron una geopolítica (localización del poder en el territorio) donde las fronteras tienen un rol estelar, a la manera de un *sistema fronterizo global*.

La segunda hace referencia a tres textos que, desde una perspectiva transversal, analizan sectorialmente la economía fronteriza del Ecuador y comparativamente las políticas de seguridad y los marcos jurídicos de Colombia y Ecuador; elementos que son diferenciadores en cada uno de los países.

Este capítulo se inicia con el artículo de Pablo Samaniego titulado “La economía de la frontera norte del Ecuador” donde se ve en términos productivos un peso significativo en el tema comercial y la intermediación financiera, además de la producción agrícola; que, sin embargo de su desarrollo no ha sido capaz de generar una reducción de la pobreza en la región fronteriza, tanto que es superior al promedio nacional.

Luego sigue el “Análisis comparado de las políticas de seguridad de Ecuador y Colombia respecto a su zona de frontera” realizado por Andrés Orlando Gómez López. El trabajo analiza las políticas adoptadas en materia de seguridad ciudadana por los gobiernos ecuatoriano y colombiano respecto a la zona de frontera entre ambos países a partir del año 2000, es

decir, hacer un rastreo de estas políticas en términos nacionales, emitidas desde las capitales de cada uno de estos países, y en términos locales, desde los gobiernos municipales y desde la sociedad civil ubicada en la zona transfronteriza entre Ecuador y Colombia.

Finalmente se encuentra el trabajo de Daniela Pacheco “Comparado de legislación en materia de seguridad, particularmente en la zona fronteriza entre Ecuador y Colombia”, donde se realiza un estudio comparado de la legislación de los dos países en materia de seguridad nacional y seguridad ciudadana con la finalidad de determinar las competencias y órganos comunes y diferenciados, al mismo tiempo que identificar los vacíos normativos o lagunas legales existentes en cada Estado.